

Università di Firenze
Corso di perfezionamento su
“La buona qualità della normazione”.

Relazione su:

“La clausola “taglialeggi” nella esperienza della l. 28 novembre 2005, n. 246
(Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005)”.

Sommario

Introduzione	pag. 2
Sez. I - Il contesto di riferimento	pag. 2
Sez. II - La “clausola taglialeggi” e le tre fasi del percorso di semplificazione normativa	pag. 3
Sez. III - Critiche, dubbi e incertezze del modello procedurale.	pag. 6
Sez. IV – Conclusioni	pag. 10

INTRODUZIONE

“Le leggi non muoiono mai. O, almeno, non di morte naturale”¹.

Si dà avvio a questo lavoro sulla clausola “taglialeggi”, richiamando questa considerazione semplice ma di grande efficacia, che pone in risalto un aspetto della normazione al quale non si è in passato prestata grande attenzione e che ha prodotto la “giungla” di norme che caratterizza l’ordinamento italiano.

Il riferimento è alla qualità della normazione e al prodursi di regole per la normazione stessa, fra le quali quella che richiede al legislatore che introduce nuove disposizioni di legge di farsi carico dei riflessi che la nuova legge avrà sull’esistente, anche in termini di abrogazione.

La clausola “taglialeggi”, come vedremo, costituisce uno dei possibili sistemi, accanto alla codificazione o alla redazione di testi unici, per la riduzione dello stock normativo ma si tratta, evidentemente, di un rimedio contro un male già prodottosi e che è opportuno, invece, prevenire in futuro, come ci insegnano le tecniche di AIR e di VIR, la cui nuova disciplina è stata - non a caso - anteposta dal legislatore della legge 28 novembre 2005, n.246 (Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005) alla disciplina del meccanismo “taglialeggi”.

L’art. 14 della l.246/2005, con rubrica “semplificazione della legislazione”, infatti, dal comma 1 al comma 11 detta norme in tema di AIR e di VIR e dal comma 12 al 24 disciplina la procedura “taglialeggi”.

Come tutti i rimedi, la cura non è neutra e, accanto agli aspetti in massima parte positivi, pone a sua volta, come vedremo, nuovi e diversi interrogativi.

SEZ. I) IL CONTESTO DI RIFERIMENTO.

Il meccanismo di semplificazione normativa delineato dall’art. 14, commi da 12 a 24 della legge 28 novembre 2005, n. 246 costituisce una novità per l’ordinamento giuridico italiano, mentre non è nuovo in altri paesi².

Detto meccanismo si fonda su una particolare clausola di abrogazione, automatica e generalizzata, che la dottrina ha unanimemente definito “taglialeggi” oppure “ghigliottina” ed è stato disciplinato in Italia, per la prima volta, dalla l. 246/2005.

In massima sintesi, la clausola prevede che tutte le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, qualora non siano state individuate in appositi decreti legislativi, siano abrogate.

Va detto subito, però, che la procedura delineata dall’art. 14, commi 12-24, della l. 246/2005, è e vuol essere qualcosa di più e di diverso di un semplice strumento di “pulizia straordinaria” dell’ordinamento giuridico italiano.

La procedura, pur inquadrandosi indubabilmente nell’ambito della semplificazione normativa, si caratterizza per essere stata – in un primo momento - uno

¹ La frase fra le virgolette è riportata da L. Carbone “L’esperienza ‘taglialeggi’ a metà del suo cammino”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pag.580, come pensiero diffuso in ambito OCSE.

² Secondo L. Carbone, op. loc. cit., l’esperienza ha interessato paesi quali la Svezia, l’Australia, il Kenya, l’Egitto, l’Ungheria, la Serbia, la Croazia, il Vietnam.

strumento di conoscenza del poderoso stock legislativo esistente, a sua volta finalizzato ad assolvere alla duplice e concorrente delega legislativa che distingue l'intera esperienza:

- l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 ritenute ancora indispensabili e quindi da sottrarre alla abrogazione;
- la semplificazione ed il riassetto delle materie.

La novità della clausola "taglialeggi" non si comprenderebbe se se ne ragionasse disgiuntamente dalla prioritaria e preliminare opera di ricognizione del corpo legislativo esistente nell'ordinamento italiano che, come si legge nella stessa relazione presentata dal Governo alle camere nel dicembre 2007³, è purtroppo caratterizzato da ipertrofia, complessità, farraginosità e scarsa coerenza.

L'ordinamento italiano ha un numero così abnorme di provvedimenti normativi che fino alla conclusione della operazione di riordino non era neanche noto, con certezza, il numero di provvedimenti esistenti.

Gli intenti semplificatori, per tradizione, sono stati riservati ai sistemi di codificazione (con efficacia innovativa) o di consolidamento (con effetto meramente compilativo) ma si tratta di soluzioni che richiedono un lavoro analitico e operazioni di riassetto sistematico, che danno i migliori risultati quando si riferiscono a specifici ambiti o materie.

Con il meccanismo "taglialeggi", invece, si abbandonano meccanismi di riduzione qualitativamente orientati a favore di un meccanismo di riduzione di tipo quantitativo, fatti salvi i correttivi che - come si vedrà infra - sono stati presi in considerazione dal legislatore della l. 246/2005.

Sez. II) LA C.D. CLAUSOLA "TAGLIALEGGI" E LE TRE FASI DEL PERCORSO DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA.

La clausola "taglialeggi", nel suo contenuto essenziale, è delineata nell'art. 14, commi 12, 14, 16e 17 della L. 246/2005, ma tutta l'operazione di semplificazione di cui essa è il fulcro si snoda attraverso tre fasi, con scansioni temporali di eguale durata (un biennio).

Sulla prima fase.

L'operazione di riordino ha preso il via con una attività di individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, rimessa al Governo e da esercitarsi nel termine di 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (art. 14, comma 12).

Durante questa prima fase (16.12.2005 - 16.12.2007), oggi esaurita, il Governo è stato chiamato alla ricognizione delle disposizioni legislative vigenti; ad evidenziare le incongruenze e le antinomie nei diversi settori e a trasmettere al Parlamento una relazione finale.

L'utilità di questa ricognizione e il carattere di assoluta novità della stessa emergono con grande evidenza nella relazione governativa del 14.12.2007, presentata al Parlamento. Si segnala, perché il dato potrebbe sfuggire, che l'attività di ricognizione ha avuto un carattere di esaustività e cioè ha riguardato la ricerca di tutte le disposizioni di

³ Senato della Repubblica, XV legislatura, doc. XXVII, n. 7, "Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n.246)", vol. I.

rango primario, anche se successive al 1° gennaio 1970 ed anche se ricadenti negli ambiti sottratti al meccanismo taglialeggi.

Nella relazione si è dato conto del grande sforzo compiuto da tutti quanti i ministeri⁴ che hanno dovuto analizzare, in via preliminare, la effettiva qualificabilità delle fonti quali fonti primarie⁵ ed il loro effettivo contenuto normativo, considerato che sotto lo stesso nome juris (es. un DPR o un Regio decreto) potevano aversi sia fonti primarie che secondarie.

Tra gli altri problemi segnalati nella Relazione citata, quello di operare in assenza di una effettiva e preesistente banca dati informatica.

Il progetto di informatizzazione e pubblicazione in rete della normativa varato con l'art.107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato), c.d. progetto "Normativa", non era stato completato e non ne ha consentito l'uso ai fini della operazione taglialeggi. Per queste finalità si è invece creata una apposita banca dati, denominata "taglialeggiweb", dove sono confluite tutte le schede di rilevazione elaborate dai singoli ministeri⁶.

Un altro aspetto critico è stato quello di elaborare i risultati emergenti da banche dati disomogenee e diverse, spesso prive anche di carattere di ufficialità. Proprio nell'intento di "scovare" tutte le possibili fonti, si è scelto di non affidare la ricognizione ad un unico soggetto (Ministeri), ma di estenderla ad un gruppo di esperti nominati dal Comitato tecnico, che hanno perlustrato tutte le banche dati giuridiche esistenti, anche private.

Gli stessi numeri della ricognizione sono stati diversi tra loro: secondo le fonti ministeriali gli atti sono risultati 9.000 e fra questi 3.000 sono quelli pubblicati nel periodo 1860/1969, ambito temporale di applicazione della clausola taglialeggi. Il risultato dell'altro canale informativo (analisi degli esperti) sulle altre banche dati indica rispettivamente in 12.000 e 4000 gli atti vigenti.

L'attività di ricognizione completa della legislazione vigente oltre a consentire la realizzazione di un elenco generale offre la possibilità di individuare singolarmente, accanto alle norme ritenute indispensabili, anche quelle destinate ad essere abrogate per l'operatività della delega <taglialeggi>, riducendo il rischio di effetti indesiderati.⁷

⁴ A proposito del ruolo assegnato e svolto dai Ministeri, M. Cecchetti nel suo "Problemi e prospettive di attuazione della delega <taglialeggi>, in Osservatorio sulle fonti 2007, la qualità della regolazione, Giappichelli, To, pag. 261, lo ha considerato un vero punto di forza della procedura di semplificazione delineata nella l.246/2005 in quanto, diversamente da altre esperienze del passato, i Ministeri hanno dovuto attivarsi nella ricognizione dal momento che, in mancanza, le disposizioni non censite quali indispensabili potevano correre il rischio della abrogazione automatica.

⁵ Le tipologie rilevate sono state : DPR; decreto legge; decreto legislativo; legge; decreto legislativo del capo provvisorio dello stato; decreto legislativo luogotenenziale; decreto legge luogotenenziale; decreto luogotenenziale; regio decreto legislativo; regio decreto legge; regio decreto; regia magistrale patente; regia patente.

⁶ L'art. 2, comma 584, della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) ha previsto la figura di un responsabile unico, designato d'intesa tra Governo e Presidenti delle Camere, per coordinare i progetti di informatizzazione di cui all'esperienza Normativa e Taglialeggi web.

⁷ Quanto sia stata grande la preoccupazione del meccanismo delineato dalla clausola taglialeggi si può comprendere dalle osservazioni critiche mosse da G.U. Rescigno, nel suo "La manutenzione delle fonti", testo provvisorio della relazione 26.10.2007, nel sito Oli, materiali corso 2007/2008, pag. 30. L'Autore si è pronunciato molto negativamente definendo il meccanismo "...molto pericoloso, perché è molto facile che incappi nella tagliola qualche disposizione che invece mantiene la sua necessità e il suo valore pratico, con la prima conseguenza negativa che per qualche tempo interessi degni di tutela restano indifesi fino a che il legislatore non interviene..".

Secondo il Governo e in base ad una prima proiezione, sembra che possa essere eliminato almeno un quarto degli atti censiti.

Sulla seconda fase.

La seconda fase è disciplinata dall'art. 14, comma 14, L. 246/2005 dove si prevede che entro i successivi 24 mesi, il Governo è delegato ad adottare “..decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore..”.

L'individuazione è tuttora in corso di svolgimento e verrà a scadenza il 16 dicembre 2009.

Nell'individuare le disposizioni da salvare, il Governo deve attenersi ai principi e criteri direttivi che il legislatore gli ha assegnato (art. 14, comma 14, lettere da a) a g), la lettura dei quali fa comprendere il particolare e più ampio rilievo che il legislatore ha inteso dare alla procedura nel suo insieme.

In particolare, il Governo:

- 1) non dovrà trattare le disposizioni già abrogate, anche implicitamente, e quelle che , sebbene vigenti, abbiano esaurito i propri effetti o siano obsolete;
- 2) dovrà identificare le disposizioni che, se abrogate, potrebbero ledere diritti costituzionali dei cittadini o incidere sulla finanza pubblica;
- 3) dovrà identificare le disposizioni indispensabili per regolare ciascun settore ed organizzarle per settori omogenei o per materie.

Al compimento del termine del 16.12.2009 “..tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate”.

Sono, invece, espressamente sottratte al meccanismo della ghigliottina e rimangono in vigore, ai sensi dell'art. 14, comma 17:

- a) le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;
- b) le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;
- c) le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;
- d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;
- e) le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;
- f) le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;
- g) le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.

Quest'ultima disposizione ha fatto molto discutere e se ne tratterà infra, alla sez. III.

Sulla terza fase.

La terza ed ultima fase è disciplinata nell'art. 14, comma 18, L. 246/2005, recentemente sostituito dalla L. 4 marzo 2009, n.15⁸, probabilmente nell'intento di porre la delega al Governo al riparo dalle critiche che la dottrina gli aveva indirizzato.

Si tratta di una fase eventuale, anch'essa di durata biennale (con scadenza 16 dicembre 2011), durante la quale il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi integrativi, di riassetto o correttivi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi dettati all'art. 14, comma 15.

Detta possibilità ha dato luogo a numerose critiche, sulle quali infra, sez.III.

SEZ. III. CRITICHE, DUBBI ED INCERTEZZE DEL MODELLO PROCEDURALE.

Molte e varie le critiche e le perplessità che sono state mosse, non sempre ragionevolmente, alla procedura di semplificazione attuata con il modello "taglialeggi".

Si è posta in dubbio la ragionevolezza del termine del 1° gennaio 1970 quale spartiacque e limite della clausola taglialeggi; si è adombrata anche la violazione del principio di uguaglianza e si è temuto che il legislatore avesse "blindato" come non obsoleta tutta la normativa successiva al 1° gennaio 1970⁹ dimenticando forse il più semplice fatto che la data segna l'avvio della esperienza legislativa regionale e quindi che si tratta di una data a partire dalla quale si sarebbe dovuto porre una diversa attenzione per la normativa statale da mantenere in vigore (qualora essa fosse riconducibile ad una legge cornice).

Non potendo riportare tutte le critiche, si dà conto di quelle che - per essere state rilevate da più Autori o per attenersi ad aspetti nodali del nostro ordinamento - sono apparse più significative.

La critica di maggior peso mossa al meccanismo taglialeggi è quella che riguarda l'asserita violazione della disciplina costituzionale sulla delegazione legislativa, contenuta nell'art. 76 Cost.

La critica si rivolge sia ai criteri della delega per individuare le norme da salvare sia a quelli della delega al riassetto, (di cui al comma 15) ritenuti privi di alcuna delimitazione di oggetto, materia o ambito.

Si è detto che la delega di cui all'art. 14, comma 14, L. 246/2005 viola l'art. 76 Cost. poiché non ha un "oggetto definito"¹⁰ e che gli stessi principi e criteri direttivi sono in realtà dei dati incerti poiché frutto dell'attività interpretativa e quindi discrezionale del Governo¹¹.

Ben difficilmente, in effetti, si può negare il carattere fortemente discrezionale di alcuni dei criteri di cui all'art. 14, perché individuare l'effetto di abrogazione tacita dipende dalla scelta dell'interprete e non è un dato normativo; così pure il capire quando

⁸ Il comma 18 dell'art. 14 originario così recitava : "Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e previo parere della Commissione di cui al comma 19, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive".

⁹ M. Cecchetti, op. loc. cit, e gli altri autori ivi citati, pag. 264.

¹⁰ P. Carnevale e gli altri autori riportati da M. Cecchetti, op. loc. cit., p. 266.

¹¹ R. Dickamann, come riportato da M. Cecchetti, op. loc. cit, p.267.

una disposizione ha esaurito il proprio effetto normativo, al di là degli esempi più semplici dati dal caso della norma-provvedimento e così, infine, per quanto attiene agli effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica quale limite della abrogazione della norma.

La violazione costituzionale è stata denunciata anche con riferimento alla attività di riassetto e di armonizzazione che il Governo è chiamato ad assolvere, con i medesimi decreti legislativi, ai sensi del comma 15.

La genericità dei criteri, in effetti, diventa qui oltremodo preoccupante perché il Governo è chiamato ad armonizzare la legislazione risultata immune dalla ghigliottina anche con riferimento alla legislazione successiva al 1° gennaio 1970. Non si tratta, quindi, di un'opera meramente ricognitiva della normativa ancora utile (come quella che sfocia nei decreti legislativi di cui al comma 14), ma di un'attività che “..implica ontologicamente la produzione di effetti innovativi e, dunque, di nuovo diritto legislativo”¹².

Analoga censura di incostituzionalità è stata mossa con riferimento all'art. 14, comma 18, L. 246/2005 laddove si tratta dei decreti correttivi ed integrativi.

Per quanto riguarda quest'ultimo comma, si osserva che le critiche sono state mosse con riferimento ad un testo che, nel frattempo, è stato modificato, evidentemente nel tentativo di porvi rimedio.

Nel testo originario del comma 18, in effetti, i principi e i criteri direttivi che avrebbero dovuto ispirare l'opera di redazione dei decreti correttivi, integrativi e di riassetto erano (ma davvero irragionevolmente) gli stessi che hanno guidato il Governo nell'opera di individuazione delle disposizioni da mantenere: era difficile giustificare il prodursi di diversi risultati (l'individuazione e la correzione) con i medesimi principi e criteri guida.

Nel testo oggi in vigore, i principi e i criteri direttivi ai quali deve rifarsi il Governo sono stati espressamente limitati a quelli di cui al comma 15 dell'art. 14 e quindi “..nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della L. 15.3.1997, n. 59”.

Va detto, però, che nonostante la novella legislativa residuano ancora dubbi di incostituzionalità.

In particolare, di non poco pregio appare la prospettazione secondo cui non vi sarebbe spazio per una attività correttiva- integrativa.

La tesi muove dal presupposto che i decreti sarebbero utilizzati per eliminare alcune disposizioni dagli elenchi (decreti correttivi) oppure per aggiungere disposizioni da mantenere (decreti integrativi). Nel primo caso sarebbe violato il principio posto nella delega principale, che è una delega al mantenimento e non una delega eliminativa.

Nel secondo caso sarebbe violato il principio posto dalla stessa clausola ghigliottina che è quello della abrogazione automatica, con tutte le conseguenze che ne discendono in termini di reviviscenza delle disposizioni abrogate.

Una seconda e forte critica ha riguardato le c.d. materie escluse di cui al comma 17 dell'art. 14 della L. 246/2005.

Si è già visto, sopra, sez. II, che sono escluse, *ope legis*, dal meccanismo taglialeggi tutte le disposizioni riconducibili alle materie ivi elencate.

Questa esclusione è stata criticata sotto i più disparati profili : da quello, minimale, che ne ha visto derivare una eccessiva limitazione del meccanismo taglialeggi a quello,

¹² M. Cecchetti, op. loc. cit., pag.272.

molto più incisivo, che ha denunciato la grande incertezza che deriva per l'interprete dall'elencazione stessa.

Le critiche sono state rivolte al criterio in forza del quale, ai sensi dell'art. 14, comma 17, lettera a), della l. 246/2005 è sufficiente che un testo normativo contenga nell'epigrafe l'indicazione codice o testo unico per escluderlo dall'automatismo della ghigliottina, lasciando quindi fuori disposizioni di analogo contenuto, ma la cui intitolazione non sia quella puntuale (es. legge organica o norme generali)¹³. Lo stesso Autore ha ragionevolmente fatto presente, con riferimento ad altra ipotesi di esclusione (le leggi tributarie e quelle di bilancio), le note difficoltà della Corte Costituzionale in analogo frangente (e cioè quando si tratta di escluderle dal referendum) e la difficoltà di individuare criteri certi per separare le disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale dalle altre.

La presenza di "materie escluse", considerata anche la discrezionalità richiesta all'interprete, ha dato vita ad un altro ordine di problemi (e di relative soluzioni): più precisamente, ci si è interrogati sul fatto se sia o meno necessario, da parte del Governo, includere nei decreti di cui al comma 14 (quelli del salvataggio delle norme) anche tutte le disposizioni escluse *ope legis* ai sensi del comma 17.

Il problema è dato dal fatto che se le disposizioni relative alle "materie escluse" rimangono al di fuori dell'elencazione delle disposizioni da salvare (come sembrerebbe dovesse accadere, posto che si tratta di una disposizione di legge di immediata applicazione e non riferita all'esercizio della delega da parte del Governo), il sistema delineato dalla procedura taglialeggi verrebbe ad essere fortemente condizionato e limitato, in spregio alla semplificazione. Infatti, ai due insiemi di disposizioni (quelle da salvare e quelle abrogate) si affiancherebbe il sistema delle materie escluse, che rimarrebbe quale un *tertium genus*.

Il problema non è stato sottovalutato dal Governo che, come si legge nella sopra citata Relazione del dicembre 2007, l'ha acutamente ricostruito, offrendo una soluzione "aperta" del problema.

Il Governo, intanto, ha ristretto l'analisi solo alle disposizioni legislative anteriori al gennaio 1970 e ha preso una posizione chiara, affermando che esse vanno sistemate in tre insiemi, uno dei quali è quello delle c.d. "materie escluse", ancorché dai confini incerti.

Considerata tale incertezza e solo per ovviare alla discrezionalità degli interpreti, segnatamente quella dei giudici, e quindi per "...evitare che il concreto funzionamento del meccanismo taglia-leggi possa rivelarsi un ulteriore fattore di incertezza in merito alla vigenza di alcuni settori della legislazione, è stata prospettata la possibilità di prevedere, all'interno dei decreti legislativi, una separata sezione che indichi i singoli atti legislativi che devono comunque intendersi sottratti all'effetto abrogativo in quanto ricompresi nei settori esclusi dal meccanismo taglia-leggi"¹⁴.

Il governo si è comunque reso conto di offrire in tal modo una interpretazione in contrasto con il meccanismo della procedura taglialeggi (che verrebbe esteso ai settori esclusi) e di fronte al rischio di una declaratoria di illegittimità ha ipotizzato ed auspicato la modifica della norma di delega "... che consenta anche per la legislazione ora esclusa una elencazione con effetto tranciante delle norme che restano in vigore"¹⁵.

Quest'ultima possibilità pare l'unica davvero in grado di porre la parola fine al dibattito.

¹³ G.U. Rescigno, op.loc.cit, pag. 30

¹⁴ Relazione, cit, pag. 29.

¹⁵ Ibidem.

Non si può infatti sottacere che, a legislazione invariata, la soluzione ricavabile dalla lettura del testo dell'art. 14, comma 17, lettera g) della l. 246/2005 depone nel senso che le materie escluse sono una realtà a se stante rispetto alla procedura taglia-leggi.

Se ciò non fosse, la disposizione che esclude dalla taglialeggi le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14 sarebbe tautologica e priva di senso. Le materie escluse, un insieme a se stante di disposizioni che rimarrebbero comunque in vigore, verrebbero infatti a salvarsi solo per trovarsi all'interno dei decreti legislativi ricognitivi del comma 14, in un meccanismo da contenente a contenuto!

CONCLUSIONI

Appare difficile trarre delle vere e proprie conclusioni rispetto alla procedura "taglialeggi", che è ancora in pieno corso di svolgimento e lungi dall'essere ultimata.

Si è visto che l'opera attenta della dottrina ha già dato qualche frutto (con la sostituzione del comma 18 dell'art. 14 della l. 246/2005) ed essa sicuramente continuerà ad essere un monito per l'operato del Governo.

Quanto alla prima fase del processo, da tempo concluso, essa è stata commentata positivamente per quanto attiene ai risultati raggiunti in tema di ricognizione delle disposizioni (prima tappa della semplificazione).

La fase attualmente in corso di svolgimento appare ben sviluppata e correttamente orientata, almeno secondo quanto emerge dallo "Stato di avanzamento del taglia-leggi ex legge n. 246/2005" , pubblicato nel sito Oli e che riporta il lavoro dei tre Ministeri individuati a mero titolo esemplificativo (Politiche agricole, Difesa, Interno).

Va segnalato che, per il momento, le preoccupazioni dottrinali circa l'incostituzionalità dei decreti legislativi di riassetto delle materie non pare essere stata presa in considerazione e che – sotto tale profilo – il Governo ha più volte riportato nella Relazione dicembre 2007, più volte citata, il parere positivo del Consiglio di Stato, espresso nella Sezione Consultiva Atti Normativi n. 2024/2007, secondo cui "l'operazione di riassetto legislativo deve avvenire per materie, anche coordinando le leggi anteriori al 1970 con quelle successive; in uno stesso decreto legislativo può, quindi essere riassetata la disciplina sia anteriore sia successiva al 1° gennaio 1970...".

Va segnalato, comunque, che il processo del taglia-leggi è oggettivamente complesso e richiede una lunga preparazione che gli avvicendamenti delle compagini governative, almeno nel passato, non hanno incentivato.

Quest'ultimo rilievo consente di accennare ad un'altra esperienza che, nelle more della procedura "taglialeggi", ha preso vita e, in parte, è ancora in essere : quella del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, al competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2008, n.133.

L'art. 24 della L. 133/2008, con rubrica "taglia-leggi", nel testo risultante dalla conversione, ha infatti disciplinato un'altra esperienza di taglia-leggi, la cui ratio sembra aver risposto all'esigenza di anticipare la soppressione di atti primari obsoleti, rispetto ai tempi della l. 246/2005.

La soppressione di ben 3370 atti, elencati espressamente in un allegato, è stata quindi "sottratta" alla taglialeggi di cui alla l. 246/2005 ma ne costituisce sicuramente una filiazione: depongono, a favore di questa opinione, il fatto che l'applicazione dei commi 14

e 15 dell'art. 14 l. 246/2005 è espressamente fatta salva e che le disposizioni sono state abrogate sic et simpliciter, senza alcun riferimento o criterio, se non quello della generica "semplificazione" cui si intitola il Capo in cui si trovano inserite.

Segno, questo, che si è voluto far proprio un lavoro già svolto dal Governo.

La seconda esperienza "taglialeggi" italiana merita un ultimo commento in relazione alla previsione di cui al comma 1bis dell'art. 24, in forza del quale è data al Governo la delega, con scadenza 16.12.2009, per individuare le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse esclusivamente alla vigenza degli atti legislativi elencati nell'allegato ed abrogati ai sensi del comma 1 dell'art. 24.

La sorte delle norme secondarie emesse in esecuzione delle fonti primarie oggetto della ghigliottina era stata segnalata nella Relazione governativa al Parlamento del dicembre 2007 come una questione da affrontare per procedere al meglio al riassetto e analoga preoccupazione era stata espressa dalla dottrina¹⁶ tenuto conto che l'automatismo della abrogazione può eliminare il fondamento di molti poteri regolamentari.

Il legislatore della 133/2008 si è fatto carico del problema ed ha opportunamente esteso la delega al Governo a questa ulteriore attività, dimostrando che l'esperienza taglialeggi continua ad essere sostenuta in concreto.

Firenze, 5 maggio 2009
Silvia Ragionieri

¹⁶ M.Cecchetti, op.loc.cit, pag.282.